社会经济

清代的河工与财政

陈 桦

[**摘要**] 清朝非常重视江河的治理，并不断为此投入大量的人力物力。河工的兴作始终以政府财政为基础，清朝建立了相应的财政管理体制。河工的兴作还与社会的政治、经济状况具有密切的联系，晚清政府财政收入虽然大幅度增加，却并未能改变河工经费紧缺、水利工程日渐废弛的现状。

[**关键词**] 河工 财政 料价 收入 支出

[**中图分类号**] K249 [**文献标识码**] A [**文章编号**] 1002 - 8587 (2005) - 03 - 0033 - 10

River Works and Finance in the Qing Dynasty

The Qing government attached great importance to controlling rivers and consistently devoted considerable manpower and material resources to that end. State financing was crucial to the administration of river conservancy and the Qing government established corresponding regulations to administer these funds. River conservancy was also closely related to political and economic conditions. Although government revenue increased substantially in late Qing, the increase was insufficient to cover deficits and the administration of river projects gradually declined.

河工是清代对治理江河等水利工程的总称。就社会经济形态而言，清朝是以农业为主要生产部门的农耕社会，因此抵御水患，兴修水利，直接关系经济的发展与社会的稳定，而成为封建国家以至全社会最重要的事务之一。清朝的历代统治者均非常重视河工。康熙皇帝将治河作为与平“三藩”同等重要的国务大事。他在康熙三十年 (1691) 的一道上谕中讲：“朕听政以来，以三藩、河务、漕运为三大事，夙夜廑念，曾书而悬之宫中柱上，至今尚存。”[①]乾隆皇帝也曾告诫大臣们：“河工关系民命。”[②]在国家财力雄厚的康雍乾时期，清朝政府大兴水利，治理江河，成效卓著。

清初黄河水患严重，康熙十六年 (1677)，清政府任命原安徽巡抚靳辅为河道总督，对黄河河道大加修治。当年即堵塞历年未堵合之决口 16 处，整修徐州附近河堤1,000 余里，挑挖清江浦至海口，洪泽湖至清口之淤河。至康熙二十年 (1681)，将历年近百处决口全部堵塞。二十三年 (1684)，开挖中运河。二十七年 (1688)，中运河成，终将黄河与运河分开，减轻下游河道压力。雍正、乾隆年间，继续修筑堤坝，疏浚河道，并实行了岁修制度。

在淮河水系的治理方面，清政府重点加强了对洪泽湖及其相关河道的治理。除不断维修和增筑高家堰之外，又进行了清口附近泄水洪闸、堤坝的改建、扩建工程，修建了武家墩等 6 座减水坝，增强洪溢排泄能力。在长江，则着力修治河患最多的荆江河段，加高堤坝，增建两岸支流河堤千余里。海河水系的永定河，

[**收稿日期**] 2004 - 4 - 15

[**作者简介**] 陈桦 (1956 —)，男，中国人民大学清史研究所教授；北京 100872

清代以前被人们称作无定河，汛期洪水凶猛，泛滥无常。康熙、乾隆时期，大力整治，修筑闸坝数十座，清除淤沙，开挖新河道，水患大大减轻。

河工的兴作，需要大量的人力物力，作为一项国家行为，它需要政府财政的支持，从某种意义上讲，政府财政状况决定着河工的规模，河工与财政之间具有密不可分的联系。事实也正是如此。在清朝财政中，河工经费占有很大的比重。筹措河工所需费用，是政府财政的重要内容。那么，清朝的财政状况如何，又是怎样解决河工所需呢。

财政收入与财政支出是政府财政的重要组成部分。清朝的国家财政收入大体可分为两个部分。其一，常项收入，也即固定收入，主要包括具有固定项目和数额规定的各种赋税。从清初以后到道光朝，常项收入每年一般保持在3，000万到4，000万两白银之间，多的时候曾超过4，300万两。其二，非常项收入，也即临时性收入，主要包括特殊时期的赋税加派、捐输、报效等。从数量上看，前者是主体；后者数量不固定，变动性较大。据研究，从康熙朝中叶到嘉庆朝，清政府每年平均需要约900万到1，000万两白银的非常项收入，以弥补常项财政收入的不足。③

清政府的财政支出也由两个部分组成，常例支出与例外支出。常例支出是指有固定项目、固定数额，可以预先计划的财政支出，类似于今天财政学所讲的“预算支出”。例外支出，即临时性支出，项目不固定，数额也不固定，事先不可预见或计划的财政支出，相当于今天的“预算外支出”。

常例支出，按照清政府的划分，共计有15大类，所谓“凡岁出之款十有五。一曰陵寝供应之款。二曰交进之款。三曰祭祀之款。四曰仪宪之款。五曰俸食之款。六曰科场之款。七曰饷乾之款。八曰驿站之款。九曰廪膳之款。十曰赏恤之款。十有一曰修缮之款。十有二曰采办之款。十有三曰织造之款。十有四曰公廉之款。十有五曰杂支之款。”⑤它们包括了国家行政管理、军费开支、公共建设、教育费用、社会救助以及对外交往等费用。魏源在其《圣武记》一书中，记录了乾隆朝常例支出的基本情况：

> 岁出之数，则满、汉兵八十余万，实支饷、米、草、豆银一千七百三万七千一百两有奇。王公百官俸九十三万八千七百两。文职养廉三百四十七万三千两，武职养廉八十余万两。满、汉兵赏恤银三十余万两。八旗添设养育兵额缺银四十二万二千余两。各省学校廪粮、学租银十四万两。驿站钱粮银二百万两。漕船五千六百八十八号，十年更造一次，每船开销料银二百八两，每十年约需银百二十万两。赎回旗丁屯卫田，官佃收租津贴疲丁，岁不下数十百万。赎回旗人旧圈田，归官收租，于岁终分赏旗兵一月钱粮，约需三十八万两。河工岁修银，东河八十余万，南河三百余万。宗室俸米无定额。京官各衙门公费饭食银十四万三千有奇。外藩王公俸银十二万八千两。内务府、工部、太常寺、光禄寺、理藩院祭祀、宾客等备用银五十六万两，采办颜料、木、铜、布等银十二万一千十四两，织造银十四万五十余两，宝泉、宝源局料银十万七千六百七十两。在京各衙门胥役工食银八万三千三百三十两。京师官牧马、牛、羊、象刍秣银八万三千五百六十两。宫殿苑囿内监二千四百余人，所食钱粮五两至一两有差。此岁出之大数。⑥

根据魏源的记载，清政府当时的常例支出大体维持在每年3，200万两白银的水平上。其中，八旗、绿营的兵饷等支出是第一大项，达到1，810余万两，占政府常例支出总数的56.7％；王公百官的俸银、养廉银等是第二大项支出，全年为550余万两白银，占常例支出总数的17.4％。两项加起来，基本占去预算总支出的3/4。河工费用为380余万两，在常例支出中的比例仅有12％。

事实上，河工用款数量非常巨大，动辄数十万、数百万两白银。乾隆四十三年（1778）闰六月，黄河在河南仪封十六堡地方决口，宽70余丈，洪水由睢州、宁陵、永城直达亳州

境内之涡河入淮。清政府急拨两淮盐课银 50 万两、江西漕粮 30 万石赈济灾民。当年八月，上游洪水又至，十六堡决口塞而复决，堤坝崩塌 220 余丈。其后，河堤屡堵屡决，清政府为此不断拨款。乾隆四十四年（1779），乾隆帝谕："前因豫省黄河漫口，节次拨给部饷及两淮盐课银三百六十万两以备工赈之用。现在不敷，著户部再拨银二百万两，迅速解往。"[7]此次堵口，历时两年，乾隆四十五年（1780）二月工程始竣，实际用银 500 余万两。[8]

乾隆四十六年（1781）五月，黄河决于睢宁魏家庄，洪水直注洪泽湖。七月，仪封再决。两处决口至第二年仍未能堵塞。乾隆四十七年（1782），清政府从阿桂请，在兰阳县三堡大坝外，开挖引河 170 余里，将溃堤洪水在商丘七堡地方归入黄河。引河于乾隆四十八年（1783）二月工成。三月，漫口堵塞。这期间，清政府多次拨款，总数至 600 万两白银。[9]

嘉庆朝以后，清政府财力下降，在整体上讲，河工用度已远不如前。但就个案情况来看，其数额仍相当惊人。参见下表。

清嘉庆朝以后部分河工用款情况统计

年代	金额（白银）	内容	资料来源
嘉庆十年至十五年	4,099 万两	南河年例岁修、抢修及另案、专案各工。	《清史稿》卷一二五，食货志。
嘉庆十三年	290 万两	修筑黄河下游云梯关外大堤，开挖引水河道。	《皇朝政典类纂》卷一六三。
道光元年	260 万两	堵筑河南开封府仪封黄河决口工程。	《清宣宗成皇帝圣训》卷一一二。
道光三年	180 万两，另截漕 55 万石，拨奉天粟米 15 万石。	直隶 80 余州县水灾，赈济及堵口工程。	《清宣宗成皇帝圣训》卷四二；《皇朝政典类纂》卷一六三。
道光六年	460 万两	筑南河王营减坝。	《清宣宗成皇帝圣训》卷三十八。
道光六年、七年	148 万两	修筑堰盱大堤。	《清宣宗成皇帝圣训》卷三十八。
道光二十一年	550 万两	河南开封祥符黄河漫口工程。	《清史稿》卷一二五，食货志。
道光二十二年	600 万两	堵筑江苏桃源县黄河决口。	《清史稿》卷一二五，食货志。
道光二十三年	518 万两，后又有加。	河南开封府中牟县黄河决口工程。	《清史稿》卷一二五，食货志。
道光二十五年	205.8 万两	东河另案河工。	王庆云：《石渠余记》卷三。
道光二十五年	330.48 万两	南河另案河工。	王庆云：《石渠余记》卷三。
道光二十六年	194.71 万两	东河另案河工。	王庆云：《石渠余记》卷三。
道光二十六年	295.35 万两	南河另案河工。	王庆云：《石渠余记》卷三。
道光二十七年	179.89 万两	东河另案河工。	王庆云：《石渠余记》卷三。
道光二十七年	278.5 万两	南河另案河工。	王庆云：《石渠余记》卷三。
咸丰元年	640 万两	江苏徐州丰北厅黄河漫口初堵复堵工程。	《清文宗显皇帝圣训》卷三十三。
同治十三年	280 万两	堵筑山东菏泽石庄户黄河决口。	《皇朝政典类纂》卷一六三。
光绪十二年至十七年	670 万两	山东河工之造船、挑淤、筑堤、培埝等。	光绪上谕档，《清代吉林档案史料选编》
光绪十三年	1,200 万两	堵筑黄河河南郑州漫口工程。	光绪上谕档，《清代吉林档案史料选编》

上表中所反映的只是清嘉庆朝至光绪朝，政府部分河工用银情况的统计。用银最少者 100 余万两，多者上千万两。它们除"嘉庆十一年至十五年"中之"年例岁修、抢修"河工

工程费用而外，绝大部分在政府财政常例支出中没有反映。

在清朝的财政体制中，河工用款被划分为两个部分，分别归入不同的支出类别。其一是“河工岁修银”，它具有可计划性，支出科目固定，因此属常例支出项目，魏源在《圣武记》中记载的河工费用即属此项；其二是“另案”工程和“大工”用银，为临时性河工支出，不确定性很大，被归入政府财政的例外支出范畴内。

“河工岁修”是指清代每年对河道的例行维护和治理，它包括岁修和抢修两方面内容。光绪《大清会典》载：“凡旧有埽工处所，或系迎溜顶冲，或因年久旧埽腐坏，每岁酌加镶築，曰岁修。”“河流间有迁徙，及大汛经临，迎溜生险，多备料物，昼夜巡防抢护，曰抢修。”⑩清政府对岁修、抢修经费的使用有严格规定，工程所用材料的价格、运输价格、挖掘土方的价格等，均有明确的部颁标准，户部据此进行工程款的报销。在政府财政预算中，岁修、抢修经费的数量是固定的，不同的河道或河段，其数额各不相同：

直隶永定河岁修银 40,000 两,浚船银 20,000 两;

南运河岁修银 15,000 两;

北运河岁修银 19,000 两;

东明县黄河岁修银 73,000 两,大砖银 20,000 两;

江南徒阳运河每岁疏浚银 8,000 - 9,000 两;

河南省黄河防汛岁拨银 600,000 两,其中以 480,000 两归 7 厅办公,120,000 两为河防局办料;

卫河每岁疏浚银 8,000 余两;

山东运河加培 5 寸堤工,每岁需银 7,538 两;

山东黄河防汛岁拨银 600,000 两,岁修徭夫工食银 12,861 两;

泉河修砌银 1,000 余两。⑪

在岁修、抢修以外的河工，均被视为“另案”工程和“大工”。所谓“另案”工程是指“凡新生埽工，接添埽段，不在岁修、抢修常例者。”“大工”则为“其堵筑漫口，启闭闸坝，事非恒有者。”⑫上文“清嘉庆朝以后部分河工用款情况统计”表中所列之治河工程，基本属于此类。由是可见，这些“另案”工程或“大工”的用银数量远远超过岁修、抢修工程，有的是其数倍，甚至十数倍、数十倍。这部分河工经费在政府正常的财政收入中不敷支用时，则一般通过赋税摊派、捐输、报效等方式，以政府非常项财政收入的形式予以补充。

从乾隆朝开始，河工开销逐渐增大，特别是岁修、抢修工程，原有经费定额不敷使用，地方政府及河务官员不断申请增加拨款。清统治者愈来愈明显地感到，河工经费膨胀对政府财政的压力。

造成河工经费不足的直接原因是各地物料人工价格的不断增长。康熙朝中期以后，清代社会的物价出现了持续上涨的趋势。“米贵”的问题最先引起朝野的关注，而与粮食价格持续上扬相伴随的是土地价格变化。乾隆朝的湖南巡抚杨锡绂曾讲：“向日每亩一、二两者，今七、八两；向日七、八两者，今二十余两。”⑬粮价、田价又带动其它商品价格普遍上涨，“凡布帛丝棉之属，靡不加昂”⑭。两江总督尹继善形容其状：“年来百物腾涌”，“无不价增”⑮。在此基础上，河工所需物料和人工价格也始终处于不断增长的态势之中。治河工程购买材料，清政府均制定有详细具体的价格标准。随着时间的推移，这种长期不变的部颁价格，与不断上扬的实际物价之间的差距，越积越大。嘉庆十一年（1806），河道总督戴均元奏称：现南河工程购办物料，“料价每斤四厘五毫，或五厘五毫不等。臣伏查部定例价，柴料每斤不过九毫，今至多数倍”。筑堤用土之价格相差更为悬殊，“所积土方，隔湖运土，每方需价一千七、八百文；由坝头挑运上埽，脚费亦属不少。核照例价，每方八分，几多至数十倍”⑯。这种情况普遍存在，由此造成工程实际开支与部定例价之间的巨大差额。如嘉庆十年（1805），“堵闭义坝，用银三十二万余两，照例应销者仅六万余两，”部定价格只占实际费用的 19%。⑰

面对不断增长的价格与固定不变的部颁标准的矛盾，河务官员每年都要奏请提高物料购买标准，或按照实际价格报销工程用款。对

此，清政府的态度是消极的。一方面拒绝全面改动原定标准，同时又迫于现实情况，不得不做局部调整，并适量批准河工实用经费的超额部分。乾隆四十四年（1779），特准“豫省岁修、抢修秸料麻斤，于例价之外，分别加增。秸，每斤加银一厘四毫；麻，每斤加银二分二厘。”[18]嘉庆七年（1802），又增加永定河岁修、抢修工程经费，其“南北两岸堤工，每年加增岁修银一万两，抢修银一万二千两”[19]。不过这种提高价格标准和经费额度的做法并不多见，即便批准河工超额用款，在具体的执行过程中也非常严格。嘉庆十二年（1807），嘉庆皇帝在训斥永定河工奏请增拨物料银时，明确阐述了这样的原则：“各省工程料物，部中遵照定例核销，一切例外加增之款，在所必驳。如果工程紧要，料价实昂，则部驳上时，朕仍格外施恩，量加允准。若外省所奏情形不确，迹涉冒滥，即部臣不加核驳，又岂能妄邀允准。”[20]

由于河工用款经常遭到部驳而无法报销，河务官员不得不采取其它办法，以解决经费问题。最常见的做法是虚报工程规模以及用工、用料数量，夸大数字，以增加账面支出数额，减小实际用款与部定报销数额之间的差距。河道总督及户部、工部等衙门对此一般均予默许，而成为当时公开的秘密：

> 河工应用夫土木石等项，向来因价值加增，承办厅员详请加价，该河督即照时价批准。复恐不能按例报销，遂任承办之员虚估工段，宽报丈尺，以符部价。是该河督明知所报不实，据册咨部，部中亦即照所开工段核销，竟系相率为伪。[21]

在严格而僵化的报销制度与物价不断增长的客观事实面前，政府的相关部门别无它法，只能承认现实，通过表面维持部定价格而实际给予增加的办法，来解决日益增长的河工经费问题。

面对上述情况，清政府担心长此以往将导致吏治状况的进一步恶化，嘉庆朝中期遂开始正视调整河工工价、料价的事情。嘉庆十一年（1806），令各地河务官员“将河工例价应报若干，现在因何不敷，应加至几倍方能办理之处，据实结报”。嘉庆十二年（1807），工部将各地申请河工加价的奏报汇总，并据此提出相应的增价建议，其中“所开料物十一款，内除铁器、杂料、煤炭等项一款，仍照例价并无增添外，其余各款均比照定价增添半倍、一倍以至数倍不等”。对此，嘉庆帝决定以两倍为限，提高部定河工例价：

> 著将较旧价多半倍、一倍、倍半以及两倍者，均照所议办理；其有较旧价加至两倍增以外，至三倍、四倍半有零者，著减至加增两倍为止，于两倍以外，不得再有浮多。此次定价之后，工员承办料物，自更无掣肘之虞，不得再有藉口。若仍前虚估宽报，复有弊混，一经查出，必当重治其罪，不能稍为宽恕矣。[22]

应该说这是清初以后，清政府对长期不变的河工经费定额的一次大规模调整，其幅度之高，竟达旧定部价的 200 %。这次调整，承认了物价增长的事实，将原来地方政府与中央相关部门的暗中增价操作，改而为制度允许的公开的价格调整。从上述关于增加河工部定例价的谕旨中可以看出，嘉庆皇帝对此次定价充满了希望，以为两倍的增长幅度，将可满足河工的支出需求，从而改变虚报工程规模及其经费的现象。

但事实上，情况远非预期的那样。重定部价后，各地河工仍有不少工程超出经费规定，且有不断蔓延和加速膨胀的趋势，清政府不得不为此进行个案处理。嘉庆十六年（1811），直隶温榆河上游培筑河堤工程，请将工料银“加给半价”拨给，被工部驳回。嘉庆帝以温榆河直接关系京师安全，特准其“本年修筑加培堤坝等工，并十四、十五两年已办工程，俱准其加给半价，核实造报请销”。同年，山东、河南也以“沿河滩地被淹，秸束歉收”，修河工料价格上涨为由，奏准增加购买秸秆等物料之价银，“每斤增银五毫，每垛五万斤，增银二十五两”。嘉庆十七年（1812），清政府以“帮价银”的形式，再增山东、河南黄河各工物料银。其“采办岁料，每垛除例价银四十五两外，再加价二十五两，共例帮价银七十两”。其增幅高达 56 %。与此同时，山东、河南两

省每年麻的购办价格也予提高，且增幅更大。“采办岁麻，每斤除例价银一分四厘四毫外，再加帮价银一分四厘四毫，共例帮价银二分八厘八毫。”嘉庆十八年（1813），又以“下河南厅祥符上汛黑堽一工，两面均有积水坑塘，土方例价不敷，每方暂加价至八分四厘及一钱三分四厘不等”。道光二十一年（1841），河南黄河岁修工程，因物料价格增昂，清政府在已有的“例价银”、“帮价银”之外，又以物料“津贴银”的名目，提高该工程购办物料定价，“所有本工下南一厅，每斤酌加银五毫；距工最近之中河、兰仪、卫粮、祥河、下北五厅，每斤酌加银四毫；次近之上南、仪睢、黄沁三厅，每斤酌加银三毫；距工最远之睢宁、商虞、曹考、彑河四厅，每斤酌加银二毫。计各厅应办壬寅年岁料五十垛，共加价银八万二千五百两”[23]。

河工经费的不断增长，给清政府财政造成的压力不容低估。嘉庆皇帝深切地感到这种压力的沉重和可怕，在他看来，每年的河工经费比用之于镇压白莲教的军饷更难筹措：“南河工程近年来请拨帑银不下千万，比较军营支用尤为紧迫，实不可解。况军务有平定之日，河工无宁晏之期。水大则恐漫溢，水小又虑淤浅。用无限之金钱，而河工仍未能一日晏然。”[24]道光皇帝也屡屡述及类似的忧虑。道光十二年（1832），南河总督张井奏请拨大汛工需银150万两，道光帝谕之：河工用款，“河督奏请，朕无不敕部筹拨。惟现当经费短绌之时，若不随时节省，年复一年，伊于胡底。倘将来无款可筹，即按年奏请，朕亦不准如数动拨”[25]。

嘉道时期，由于连年的战乱和社会的动荡，以及不断发生的灾荒，各地拖欠赋税的情况非常严重，导致政府财政每况愈下。以道光朝中后期为例。道光十一年（1831），“直隶等十五省未完地丁等银八百三十五万余两，未完缓征地丁等银九百三十九万余两，共欠正课银一千七百七十余两”[26]。这些拖欠未交的赋税，差不多相当于清政府全年财政收入的40%。其后情况更加严重，积欠的数量越来越大。道光十九年（1839），各地“欠解银数，除盐务悬引未完及帑利等款，准其分别展缓外，其余拖欠有二千九百四十余万两”[27]。在8年时间里，全国拖欠的赋税数额竟又增加了66%。至道光二十七年（1847），“各省未完地丁正耗，自普免道光二十年前逋赋之后，至今又积欠正征、缓征银二千三百九十万余两之多”[28]。

进入咸丰朝，清政府的财政税收开始发生重大变化。就数量而言，出现了较大幅度的增长。清廷之户部在光绪二十四年（1898）曾呈上过一份题为“查明咸丰三年前后出入各款情形”的奏折，对出现于咸丰年间的财政收入变化情况做了说明：

> 咸丰以前入款，则地丁、盐课、关税，一年约四千万。出款则照例支给，如廉俸、饷乾等项，随时动用。如无赈抚工需等项，一年约三千数百万，出入相抵，尚有余存。而另案河工，另拨军需之数不与焉。咸丰三年以后，入款，则常收之外，新增厘金、洋税，一年共有七千万。出款，则常支外，新增营局饷需，一年共有七千数百万。[29]

据此，在咸丰三年(1853)以后，清政府财政收入出现大幅增长，从原来的4,000万两白银，增加为7,000万两左右，增长了70%多。缘何有如此巨幅之增加，户部认为是“厘金”和“洋税”使然，也就是国内贸易以及国外贸易税收增加所致。

实际情况确是如此。咸丰三年（1853），在镇压太平天国的战争中，为筹集清军江北大营军饷，江苏首先开始对过往商品征收“值百抽一”的所谓“厘金”。各地迅即效仿，很快遍及全国。另外，第一次鸦片战争结束后，中英签订《南京条约》，五口通商；第二次鸦片战争后，更多的中国城市被迫对外开放，大批外国商品进入中国市场，清政府海关的外贸税收激增。“厘金”、“洋税”两项税收，每年大都在1,000万两白银以上。参见40页光绪年间的统计表。

从下表可见，清政府在光绪十一年（1885）到光绪二十年（1894）的20年间，“厘金”税收每年基本保持在1千4百万两到1千6百万两之间；海关外贸税收，除光绪二十年（1894）因中日甲午战争爆发，对外贸易

受到严重影响，导致海关税收骤减，仅有 1 千万两外，其余年份大都在 1 千 3 百万两到 1 千 9 百万两。两项税收之和，多数年份都超过了 3 千万两白银。其中光绪十三年（1887），竟高达 3 千 6 百万两以上，几乎与咸丰朝以前某些年份清政府全国赋税收入总量相等。

光绪十一年（1885）至二十年（1894）“厘金”“洋税”税收数量统计[30]

年　　代	“厘金”数量(白银、两)	“洋税”数量(白银、两)
光绪十一年(1885)	14 ,249 ,947	13 ,527 ,580
光绪十二年(1886)	15 ,693 ,385	14 ,366 ,306
光绪十三年(1887)	16 ,747 ,201	19 ,319 ,099
光绪十四年(1888)	15 ,564 ,778	17 ,754 ,216
光绪十五年(1889)	14 ,930 ,465	16 ,767 ,282
光绪十六年(1890)	15 ,324 ,508	16 ,710 ,373
光绪十七年(1891)	16 ,326 ,821	18 ,206 ,777
光绪十八年(1892)	15 ,315 ,643	17 ,622 ,859
光绪十九年(1893)	14 ,277 ,304	16 ,801 ,179
光绪二十年(1894)	14 ,216 ,015	10 ,674 ,032

正是由于有了“厘金”与“洋税”两项税收，光绪十一年（1885）到光绪二十年(1894）清政府财政收入，除光绪十一年(1885) 不足 8 ,000 万两白银外 ,其余年份都在 8 , 000 万两以上。最多者为光绪十七年(1891) ,接近 9 ,000 万两白银 ,具体数字为 89 , 684 ,858 两。此后 ,清政府财政收入仍不断增加 ,光绪二十九年 (1903) 突破 1 亿两 ,达到 104 ,920 ,000 两。光绪三十四年 (1908) ,又突破了 2 亿两 ,达到 234 ,800 ,000 两。清朝的最后几年 ,政府的财政收入 ,一般都保持在 2 亿两白银之上。[31]

但是政府财政收入的大幅增加，并没有改变河工经费紧张的状况。由于战乱频繁，吏治腐败等种种原因，晚清的水利情况异常糟糕。正常的河工工程实际趋于废弛，河堤不决，河工不兴。原有的定期维修维护的相关制度与措施，逐渐成为一纸空文，各地不再认真执行。以致已有的水利设施，年久失修，损毁严重。这种状况在河湖密布、水脉丰富的江南地区显得尤为突出。江苏宝山县，大小河道不下数十支，水利异常重要，治河定有成规。“向例境内河港，或五年一浚，或六、七年一浚。今邑之河，有十余年不浚者矣，有数十年不浚者矣，有如线如绠而涝不能泄者矣，有如潢如污而旱不能溉者矣，有河底俱成町畦而种棉稻者矣，有河面俱盖屋庐而成廛市者矣。旱涝不足以蓄泄而田畴荒，商贾必待乎挑运而物价贵。”[32]在江浙海塘工程中，也存在着类似的情况。据同治《上海县志》所载，该县浦东之北，历年建有土塘，“以御咸潮，农田攸系。从前设立塘长，以时修筑。今则久未增修，塘身残缺殆尽，仅就海塘浜，挖泥培护”[33]。江浙海塘是捍御海潮侵袭的重要屏障，“浙江之嘉兴、湖州，江苏之苏州、松江各属，处处毗连，全在塘身坚固，藉资抵御，旧建石塘四千六百余丈，自经兵燹，大半坍坏”[34]。中国经济最繁荣富庶的地区，因此时常遭受风暴海潮之灾。

咸丰五年（1855），黄河在河南铜瓦厢改道以后，其下游在山东并入大清河入海。新形成的黄河入海通道十分的不稳定，经常漫溢泛滥，急需修筑两岸大堤等水利设施，治理河道。但当时清政府正忙于同太平军的战事，“军务烦兴，未遑修治”。战事结束后，治河工程虽“间有兴作，皆因经费支绌，未按成法”。如建筑的黄河两岸大堤，堤身仅高一丈，无法束约汛期的汹涌河水。因此仅山东河段，进入光绪朝后的“二十年来，已决三十一次”[35]。

经费的匮乏也严重地制约着河工工程的正常进行。由于晚清社会水灾频繁发生，治水工程量大，应该增加拨款，然而实际的情况是，不但没有增加河款，即便原有的经费也难于足额拨给。如永定河，其岁修经费定额为白银

94,000 余两，“自咸丰年间，军事日棘，部款难筹，或拨四分之一，或拨四分之二。至曾国藩所请，拨至四分之三，李鸿章所请，始能足复全额，而河工之废弛已深”[36]。

作为防灾减灾的重要举措，清代河工水利建设的发展变化过程，始终与当时整个社会政治、经济的发展状况相一致。在社会稳定、国力强盛、吏治较好的时期，政府有能力，并且不断地兴举大工，挖河引水，筑堤造坝，治理水患。而在社会动荡，连年战乱，经费匮乏的年代，水利失修，洪灾不断，河工每况日下。李鸿章做直隶总督时，曾就清代直隶水利状况做过总结性回顾：

> 我朝康熙雍乾年间，屡蒙圣祖仁皇帝、高宗纯皇帝巡行规画，特授机宜，迭命贤王重臣董理其事。先后历时数十年，官民用费千百万，浚筑兼施，节宣备至，始克奏功……乾隆以后，未兴大役。道咸以后，军需繁巨，更兼顾不遑。即例定岁修之费，亦层叠折减。于是河务废弛日甚。凡永定、大清、滹沱、北运、南运五大河，又附丽五大河之六十余支河，原有闸坝堤埝，无一不坏；减河引河，无一不塞。其正河身淤垫愈高，永定河在雍乾时已渐高仰，今视河底竟高于堤外民田数丈。昔人譬之于墙上筑夹墙行水，非一日已。而节宣西南路诸水之南泊、北泊，节宣西北路诸水之西淀、东淀，又早被浊流填淤，或竟成民地。其河淀下游，则仅恃天津三岔口一线海河迤盼出口，平时不能畅消，秋令海潮顶托倒灌，自胸膈肠腹以至尾闾，节节皆病。是以每遇积潦盛涨，横冲四溢，连成一片。顺、保、津、河各属，水患日重。[37]

直隶的情况，实际也正是全国的缩影，它从一个侧面反映了清代河工水利发展演变的轨迹。

在这里人们也许要问，晚清政府财政增长的收入哪里去了，为什么不用于河工。晚清财政收入增长的同时，其财政支出也在不断增加。除河工、赈灾等需求大幅增长而外，军费的开支迅速膨胀。进入 19 世纪后，中国社会大规模战争不断，其规模较大的战争，如封建统治者镇压农民的战事，白莲教起义，太平天国革命，义和团运动等；抵抗外国侵略的战争，如第一次鸦片战争，第二次鸦片战争，中日甲午战争，抗击八国联军等。清政府为此而支出的战争经费，数额巨大，少则白银数百万两，多则上千万两，甚至数亿两。请看下面示例：

乾隆末嘉庆初镇压湘、黔苗民起义，仅湖南省用银即达1,090 万两；

嘉庆间镇压白莲教起义，用银 2 亿两；

道光朝第一次回疆之役，用银 1,100 余万两；

道光朝第二次回疆之役，用银 730 万两；

鸦片战争，用银“一千数百万两”；

镇压太平天国，清政府用银 28,000 余万两，钞 760 余万两，钱 818 万贯；

镇压捻军起义，用银 10,790 余万两，钞 700 万两，钱 900 万贯；

光绪初左宗棠新疆之役，用银 4,820 余万两；

中法战争，清政府用银 3,000 余万两；

中日甲午战争，清政府用银 5,000 - 6,000 万两。[38]

上述战争经费，均为清政府财政预算以外之支出，即非正常财政支出。为适应战争需要，清朝军队不断扩充，人员增加，装备增加，军饷开支也由此迅速增长。在清政府的财政预算中，军饷支出占了极大的比例。如在光绪初年新疆之役结束后的较长时间里，新疆、甘肃仍然驻扎着大批军队，其军饷“各军每岁共需银一千一百八十余万两，遇闰加银九十余万两，”“通盘计算，甘肃、新疆岁饷耗近岁财赋所入之六分之一”[39]。仅这部分西北地区军饷的支出，就相当于清政府全年财政收入的 1/6。

除战争经费而外，对外赔款也是一项新增的晚清政府沉重的财政负担。在与外国侵略者的战争中，清政府大都以失败而告终，被迫签订丧权辱国的条约，割地赔款，其赔款数额巨大。参见 42 页表。

从下表可以看到，随着中国民族危机的加

深，对外赔款数额迅猛增长，仅甲午战争赔款与庚子赔款两项，其金额即高达近 7 亿两白银，几乎相当于清政府 10 年的财政收入。清政府每年不得不拿出大量白银偿付赔款，《辛丑条约》签订后，“新旧赔款，综计每岁所出不下四千数百万，合通国地丁之力，方足勉敷应付”[41]。

由此可见，清政府扩大的财政收入很难满足迅速增加的支出需求，以致晚清财政在大部分时间里，基本处于捉襟见肘，收支不平衡的困难境地。

晚清政府主要对外赔款统计[40]

赔款名称	时间	赔偿对象	赔偿金额
第一次鸦片战争赔款	道光二十二年（1842）	英国	2，100 万银元，合库平银 1，470 万两
第二次鸦片战争赔款	咸丰十年（1860）	英国、法国	白银 1，670 万两
伊犁事件赔款	光绪七年（1881）	俄国	900 万卢布，合库平银 600 万两
甲午战争赔款	光绪二十一年（1895）	日本	白银 23，150 万两
庚子赔款	光绪二十七年（1901）	英、美、俄等国	白银 46，600 余万两
拉萨事件赔款	光绪三十二年（1906）	英国	250 万银卢比

咸丰初年，清政府财政处于崩溃的边缘。据当时的户部奏称，“国家经费有常，自道光二十年以后，即已日形短绌，近复军兴三载，糜饷已至二千九百六十三万余两”。连年战争及巨额赔款的消耗，至咸丰三年（1853）时，“部库仅存银二十二万七千余两”[42]。清初战乱以后，户部存银从未有过如此之少。咸丰三年（1853）之后，由于“厘金”及海关税收的增加，清政府财政状况略有好转。甲午战争的失败以及《马关条约》的签订，清政府再度陷入严重超支的困境。据载，清廷“岁入之款，自同治以来，已增至八千余万，岁出之款，亦适相抵。迨甲午以后，每年陡增息债偿款两千余万。部臣多方罗握，每年仍亏短一千数百万两”[43]。此后，清政府财政经济每况愈下，拆东墙补西墙，赤字亏空数额越积越大。光绪二十七年（1901），海关税务总司赫德在调查中国偿付庚子赔款能力时，对清廷的财政状况做了如下的描述：

> 从户部残存的案卷中搜集到的最近财政收支报告中记载，岁入总数约为八千八百万两，而岁出据说要一亿零一百万两。岁入的四分之一以上用于偿付现有的欠债，而所需费用和岁入之间的亏空或差额，仍旧是一笔没有专款抵偿的欠债。[44]

地方财政同样极其困难。自军兴以后，中央政府无力支应迅速上升的各种庞大开销，遂将日益沉重的财政负担，向地方政府转嫁。财政权力部分下放，各省可就地筹饷，自筹自支。同时不断地派拨财政任务，令地方政府分担中央财政支出。如对于不断增加的巨额战争赔款，清政府经常采取摊派的办法，命各省按照派拨数额，筹集经费，限期还款。在庚子赔款的偿付中，清政府即“派江苏省二百五十万两，四川省二百二十万两，广东省二百万两，浙江省一百四十万两，江西省一百四十万两，湖北省一百二十万两，安徽省一百万两，山东省九十万两，河南省九十万两，山西省九十万两，福建省八十万两，直隶省八十万两，湖南省七十万两，陕西省六十万两，新疆省四十万两，甘肃省三十万两，广西省三十万两，云南省三十万两，贵州省二十万两，计共一千八百八十万两”[45]。

各地支出款项的大幅增加，导致地方财政的入不敷出。为此各地不得不以各种名目，向民间私征加派。清代实行了很久的协饷制度，也因此而逐渐瓦解。经济较发达地区，难以再持续地向边疆地区以及经济落后省份，以财政拨款的形式提供军饷。云南地处边陲，所需军饷“本省既无可自筹之法，不得不藉外省捐输协饷”。但到同治四年（1865），浙江、江西、广东、湖南、四川、山西等地“积欠滇饷合计在六百万两以上”[46]。贵州也是军饷受协大省，各地欠饷严重，“自咸丰三年起，至同治四年止，各省欠解兵饷银八百八十九万三千七百三十两；咸丰四年起，至咸丰九年止，各省欠解

军饷银四十三万四千两”[47]。不仅如此，各地由于财政的匮乏，地方政府应该上缴中央财政的税款，也时常迟解或拖欠不解。如道光二十三年（1843）时，各地拖延未缴部者，“共有一千九百四十一款，共银一千七十四万八千三百七十余两，钱一千一百三十余串”[48]。尽管清政府三令五申，严催严解，但并未能改变这种局面，甚至愈演愈烈。咸丰元年（1851），户部奏报：“江宁、江苏、安徽各藩司，延未造报之款，自道光三年起，至今年八月止，竟至一千五十九款，银数至九百二十六万余两之多。”[49]

在财政状况不断恶化的情况下，清政府将其财力首先应用于与巩固封建统治，挽救清王朝具有直接关系的方面。光绪朝财政支出“之大费有三，曰军饷，曰洋务，曰息债。息债岁约需二千余万，洋务约需二千余万，军饷约需三千余万。此三项已七千余万矣。此外国用常经，京饷旗兵饷需，及内务府经费，又各直省地方经费，亦几三千万”[50]。而治理河道，兴修水利的社会需求，则被放在了相对次要的位置。这方面的经费，经常项目的额度被不断地压缩和削减，临时性支出则非到迫不得已时不予拨款。咸丰朝由于军费的猛增，清廷曾有“停河工、事军务”的做法。[51]而在光绪朝，虽然黄河的泛滥更甚于前，但其“用款不及道光之什一”[52]。

---

①《清圣祖实录》卷一五四。
②《清朝文献通考》卷三九，国用考一；卷一三八，王礼考十四。
③参见陈桦：《18世纪的中国与世界 经济卷》，辽海出版社1999年版，第245页。
④《清朝文献通考》卷四十，国用二。
⑤光绪《大清会典》卷十九，户部。
⑥魏源：《圣武记》卷十一，武事余记，兵制兵饷。
⑦⑨《清朝文献通考》卷四一，国用三。
⑧《清史稿》卷一二六，河渠志。
⑩⑪⑫光绪《大清会典》卷六十，工部。
⑬《清高宗实录》卷三一一。
⑭㉗《清高宗实录》卷三二三。
⑮《清高宗实录》卷三一九。
⑯戴均元：“请工料照时价实销疏”，邵之棠：《清朝经世文统编》卷二二，地舆部七，河工。
⑰《皇朝政典类纂》卷一六七，国用十四，会计。
⑱光绪《大清会典事例》卷九〇七，工部，河工。
⑲⑳光绪《大清会典事例》卷九〇五，工部，河工。
㉑光绪《大清会典事例》卷九〇八，工部，河工。
㉒《皇朝政典类纂》卷一六七，国用十四，会计；光绪《大清会典事例》卷九〇八，工部，河工。
㉓光绪《大清会典事例》卷九〇八、九〇九，工部，河工。
㉔《皇朝政典类纂》卷一六三，国用十，会计。
㉕㉖㉘《清宣宗成皇帝圣训》三八、三九、四十，理财。
㉙见吉林省档案馆、吉林省社会科学院历史所编：《清代吉林档案史料选编》，1981年版（内部发行），第225页。
㉚《皇朝政典类纂》卷一六一，国用八，会计。
㉛《皇朝政典类纂》卷一六一，国用八，会计；《清朝续文献通考》卷六六、六七、六八。
㉜张朝桂：“水利徭役积论略”，光绪《宝山县志》卷四。
㉝同治《上海县志》卷三，水道上。
㉞沈桐生：《光绪政要》卷十八。
㉟沈桐生：《光绪政要》卷二四。
㊱沈桐生：《光绪政要》卷二十。
㊲李鸿章：“复陈直隶河道地势情形节次办法疏”，光绪《畿辅通志》卷八四。
㊳《清史稿》卷一二五，食货志；吴廷燮：《清财政考略》；王 运：《湘绮楼日记》，光绪四年十月廿四日。
㊴盛康：《皇朝经世文编续编》卷二五，户政二，户部：“统筹新疆全局以规久远疏”。
㊵王铁崖：《中外旧约章汇编》，三联书店1957年版，第一册。
㊶沈桐生：《光绪政要》卷三七。
㊷《清文宗显皇帝圣训》卷三二，理财。
㊸沈桐生：《光绪政要》卷二五。
㊹赫德：“关于中国偿付赔款的备忘录”，载天津社会科学院历史所编：《1901年美国对华外交档案》，齐鲁书社1983年版，第136页。
㊺《光绪东华续录》卷一六九。
㊻《马端敏公奏议》卷三，“奉拨积欠滇省协饷实难兼顾折”。
㊼《皇朝政典类纂》卷一七五，国用二十二，俸饷。
㊽《清宣宗实录》卷四〇〇。
㊾《清文宗实录》卷四四。
㊿51沈桐生：《光绪政要》卷二五。
52《清史稿》卷一二五，食货志。